

Quelques recommandations pour une stratégie française de conservation de la biodiversité tropicale en référence au Bassin du Congo

Charles DOUMENGE
Cirad-Forêt

Une conservation en mutation mais qui reste insuffisamment efficace

Dans de nombreux pays tropicaux, et singulièrement dans le Bassin du Congo, les législations forestières et environnementales ont fortement évolué depuis la deuxième moitié des années 90. Toutefois, ces nouvelles politiques et législations ne vaudront que par les Hommes qui les appliqueront... ou ne les appliqueront pas sur le terrain !

Dans quelques pays, les réseaux d'aires protégées – au cœur des stratégies de conservation – ont été totalement revus pour couvrir l'essentiel de la biodiversité nationale, révélant souvent des tensions et des conflits latents entre administrations et avec les autres acteurs de la société. A titre d'illustration, en Afrique centrale, ces réseaux couvrent bien la biodiversité nationale au Gabon et en Guinée Equatoriale. Quelques modifications et des compléments seraient par contre nécessaires au Cameroun et au Congo. Ailleurs, ces réseaux d'aires protégées sont bien incomplets.

Malgré la richesse de certains pays (revenus issus du pétrole, de l'exploitation minière ou de celle du bois, de l'agriculture), les investissements gouvernementaux dans la conservation restent toujours très faibles. Des ONGs internationales et des projets avec financements internationaux interviennent sur le terrain pour renforcer les administrations – et parfois des ONGs locales – dans la conservation de ces aires protégées. Toutefois, ces appuis extérieurs sont généralement ponctuels (sauf à l'heure actuelle au Gabon) et leur impact est parfois loin d'être très probant ; même si les sites bénéficiant de ce type d'appuis sont souvent les mieux conservés (ou ceux qui se dégradent le moins, selon que l'on considère que la « bouteille » est à moitié pleine ou à moitié vide).

Un grand nombre de projets intégrés de conservation-développement n'ont pas eu non plus les effets attendus, en particulier du fait de l'inexistence quasi-généralisée de plans d'aménagement et du manque d'intégration des aires protégées dans le développement régional, via des démarches d'aménagement du territoire. Les expériences de gestion en partenariat n'en sont aussi qu'à leurs balbutiements.

Le retour à une exploitation forestière réfléchie

D'un autre côté, sous l'impulsion et parfois même en anticipant les nouvelles lois sur les forêts, certaines grandes sociétés forestières se sont engagées dans la préparation et la mise en œuvre de plans d'aménagement sur de grandes surfaces. Ces vastes superficies aménagées – bien plus vastes que les superficies classées en aires protégées – pourraient potentiellement jouer un rôle « conservatoire » important. Les relations établies entre certaines de ces sociétés privées et des ONGs internationales impliquées dans la gestion d'aires protégées adjacentes aux concessions permettent d'augmenter l'efficacité de la conservation de ces aires protégées. C'est le cas de Bordamur et du WWF autour du parc national de Minkébé (Gabon), de celui de CIB et du WCS autour du parc national de Nouabalé-Ndoki (Congo)...

La mise en place de concessions sous aménagement durable en périphérie des aires protégées peut permettre de diminuer les coûts de conservation dans les aires elles-mêmes lorsque l'accès aux concessions est correctement contrôlé par les sociétés privées. D'ailleurs, dans certains cas, la pression sur la faune est parfois mieux contrôlée dans la concession forestière que dans l'aire protégée adjacente (cas du nord du parc national de Moukalaba-Doudou, au Gabon).

Des démarches de planification des terres se développent aussi dans certains pays ou portions de pays (Cameroun, Gabon...). Ces démarches sont utiles en tant que composantes des stratégies de développement durable mais elles restent encore trop technocratiques. Elles ne tiennent, par exemple, pas suffisamment compte des questions de sécurisation foncière réclamées par de nombreux acteurs ou de la nécessité de combiner la classique vision territoriale en mosaïque avec la superposition des usages. Il y a donc nécessité de compléter ces démarches par une approche « terrain », impliquant plus directement les acteurs présents localement dans la planification territoriale.

Quelques pistes pour une stratégie française

Développer des projets de territoires

La concrétisation des nouvelles politiques passera par la mise en place de ce que nous pourrions appeler des « projets de territoire », destinés à mobiliser sur un territoire donné quelques acteurs autour d'un intérêt commun (la protection et la valorisation durable de la biodiversité de ce territoire). Je pense en particulier ici aux ONGs locales et internationales, à certaines administrations et sociétés forestières.

Dans le cas où une aire protégée existe déjà, la démarche d'aménagement du territoire se basera en premier lieu sur celle-ci et les concessions forestières sous aménagement durable situées en périphérie. D'autres acteurs pourront ensuite être incorporés au processus au fur et à mesure que celui-ci se renforcera. Lorsque aucune aire protégée ne préexiste, la démarche pourra débiter autour d'un projet de forêt communautaire ou communale, d'une aire protégée à créer, etc.

Les sites prioritaires autour desquels entamer la démarche devraient être sélectionnés, dans le contexte des paysages prioritaires validés par le Partenariat sur les forêts du Bassin du Congo, sur la base de critères de richesse ou d'originalité biologique, d'engagement des acteurs, de pression d'exploitation,...

Développer une culture de la contractualisation

La démarche préconisée dans le cadre de ces projets de territoires nécessitera de développer des « contrats » mutuels entre les parties prenantes. Il sera donc nécessaire de développer des compétences et une culture de la contractualisation auprès d'acteurs qui n'en ont pas forcément l'habitude. Cela suppose aussi d'examiner, dans le cas des aires protégées, les diverses options de gestion, du tout étatique au tout privé en passant par différentes variantes impliquant des acteurs aussi variés que des collectivités locales, des associations d'ayants droit ou d'usagers, des ONGs nationales ou internationales...

Développer une éthique et une ingénierie financière pour le développement durable

Tout ceci implique aussi d'être à même de combiner des options financières très différentes dans une optique de souplesse, de réactivité et de transparence : fonds publics nationaux et internationaux, fonds drainés par des ONGs, fonds d'opérateurs privés (touristiques, par exemple), fonds fiduciaires, échanges dette-nature, taxations diverses (taxes touristiques, taxes type « Tobin », par exemple)...

Il faut aussi souligner que les financements destinés à l'exploitation minière ou pétrolière, aux infrastructures... (financements dits de « développement ») sont d'un ordre de grandeur incomparablement plus élevés que ceux traditionnellement alloués à la conservation. Ces financements supportent des activités qui peuvent être très dommageables pour la conservation de la biodiversité et l'environnement en général. Il est donc fondamental que des règles de financement pour le développement durable soient mises en place en même temps que des mécanismes de sanction adéquats. La France devrait jouer un rôle central dans le développement d'une éthique financière internationale permettant, d'une part de limiter les impacts de financements allant à l'encontre d'un développement durable et, d'autre part, de favoriser les investissements dans ce même développement durable (y compris des activités de conservation, de développement de l'écotourisme,...).

Renforcer les capacités humaines

Pour en revenir à mon observation du début : sur quels acteurs s'appuyer pour mettre en place sur le terrain des politiques de conservation et de développement durable ? Au vu de tout ce qui précède, il est possible de s'appuyer sur les ONGs, internationales en particulier, et sur le secteur privé engagé dans l'aménagement ; mais cela est loin d'être suffisant. Il faut souligner ici la faiblesse de nombreuses administrations et, dans bien des cas, des ONGs nationales et locales (ou associations), ainsi que les difficultés d'organisation et de participation des populations rurales à ces démarches d'aménagement.

Dans le Bassin du Congo, le renforcement des capacités humaines est le goulot d'étranglement principal empêchant de sortir de la logique du projet pilote, et permettant de généraliser les enseignements de ces projets. Sans cela, aucun effet visible à l'échelle du Bassin du Congo ne sera visible.

Le succès de la démarche reposera donc largement sur le renforcement des capacités humaines des acteurs que sont les administrations (forêts, plan, développement rural), les ONGs et associations locales et les scientifiques nationaux. Ces derniers constituent généralement les forces vives des ONGs de conservation et pourront à leur tour appuyer les communautés et décideurs locaux, démultipliant l'effet des investissements à leur niveau. Il est en particulier nécessaire de former plus de chercheurs en socio-anthropologie et en géographie rurale.

Les thématiques de formation prioritaires que pourrait appuyer la France incluent les démarches d'aménagement (aires protégées, forêts communautaires, concessions forestières...), de contractualisation, d'organisation des acteurs, de gestion en partenariat, d'information et communication, de suivi-évaluation.

En guise de conclusion, je souhaiterais aussi rappeler une citation d'un géographe français du début du siècle dernier, Elisée Reclus (1830-1905) : « L'Homme est la Nature prenant conscience d'elle-même ». Gardons en mémoire toutes les implications éthiques, sociales, politiques, écologiques, voire économiques, de cet état de fait... et de nombreux problèmes actuels pourront être résolus.